

〔論 文〕

災害復興と減災社会

Disaster Recovery and Disaster Mitigation Society

田 中 純 一*

要旨

本稿は東日本大震災で被災した岩手県陸前高田市広田町にある２箇所の応急仮設住団地の宅入居者に実施した調査結果を踏まえつつ、仮設住宅入居者の生活復興過程における課題および支援について論考する。その上で、関東大震災及び阪神淡路大震災の復興の理念である「人間の復興」の意義について改めて整理し、だれもが暮らし続けることのできる生活を保障する社会的な基盤としての減災社会の今日的意義と方向性について論じる。

キーワード：災害復興／減災社会

はじめに

2011年３月11日に発生した東日本大震災はこれまで経験したことのない未曾有の被害をもたらした。大震災直後は岩手・宮城・福島３県で40万人を超える住民が避難所生活を余儀なくされた。地域全体が壊滅的な被害を受けた自治体では、幹線道路の復旧に時間を要したことから被災者に必要な生活物資等が速やかに行き渡らず、被災住民は見通しの立たない不安な日々を避難所で送った。応急仮設住宅（以下、仮設住宅）については、岩手・宮城・福島の３県で911地区52、879戸が着工されたが、平地が少ない三陸の地理的特性に加え、資機材、重機等の不足により、着工・完成には地域間でかなりの差が生じた。ⁱ

本稿ではまず筆者が実施した仮設住宅生活状況調査結果についての分析・考察を進める。仮設住宅での生活は、心身の健康と安定を取り戻し、自力復興に向け力を蓄えるための重要な時期である。調査を実施した時期は、当該地避難所で生活していた住民すべてが仮設住宅へと移行してから３ヶ月が経過した時期であり、住民が仮設住宅での暮

らに慣れ始める頃であると同時に、さまざまな課題が顕在化し始める時期でもある。

そこで、本稿では応急仮設住宅で生活する住民の生活状況や意識から見えてくる課題を整理し、東日本大震災の教訓としての減災社会に向けた視点の提起を試みる。

１ 被害の状況

今回の調査対象地である岩手県陸前高田市の被害状況について概説する。建物被害については全壊3,159戸、大規模半壊97戸、半壊85戸、一部損壊27戸でありであり、総世帯数の約半数が被害を受けている。人的被害については、被災前の同市人口24,246人（平成23年11月21日現在）のうち、死亡者数1,656人、病死・事故死225人、行方不明者数72人、確認調査中が23人である。避難所は市内63地域84ヶ所に開設され、避難人員はピーク時で10,143人に及んだ。2011年5月下旬から応急仮設住宅への入居が始まり、8月14日にはすべての避難所が閉鎖された。応急仮設住宅は2,168世帯、みなし分で155世帯の合計2,323世帯分が建設された。

次に筆者が調査を実施した陸前高田市広田町について概説する。広田町は陸前高田市南部の広田半島に位置する農業、漁業従事者の割合が多い人

口約3,700人の町である。東日本大震災当日は、広田湾と太平洋の両側から津波が押し寄せたため、一時孤立状態となった。同町の被害状況は、死者42名、行方不明者13名、被災住宅377戸であった。被災日より同町内にある広田小学校が避難所となり、複数の地区から最大500人の住民が避難所での生活を始めた。5月中旬より仮設住宅の入居が始まり、広田小学校グラウンド、水産高校グラウンドに建設された仮設住宅団地に順次入居が進められ、7月下旬にはすべての住民の仮設住宅入居が完了した。この際、抽選方式によって入居を選んだ結果、地区ごとのまとまった入居が困難となり、コミュニティが分断される結果となった。加えて、広田小学校と水産高校が地理的に離れていることから、２つに分かれた仮設住宅団地の住民同士の交流が不便になるなど、当初から地域コミュニティの維持が課題となった。入居後新たに選任された両仮設住宅自治会長を中心に、見回りや集会場でのイベント企画など献身的な取り組みがなされたことで、住民同士のつながりはある程度維持されている。しかしながら時間の経過とともに、引きもりがちな住民が確認されたり、仮設住宅内での生活上のトラブルなども発生している。

２ 調査分析

2.1. 調査地の選定と調査内容

今回の調査対象地である広田小学校仮設住宅及び水産高校仮設住宅との筆者とのつながりは、2011年５月に広田小学校避難所を訪れ、同地区

でのボランティア活動を始めたことによる。５月以降、毎月当該避難所および仮設住宅を訪問し、海岸漂流物の除去作業、支援物資の仕分け、仮設住宅の表札設置、足湯傾聴活動、子どもたち向けの音楽会の開催などを実施してきた。こうして継続的に当該地を訪れ活動を続けたことにより、自治会長だけでなく、仮設住宅の住民とのあいだに一定の信頼関係を築くことができた。（表１）

広田小学校避難所は、全ての避難住民が仮設住宅に移った2011年７月末に閉鎖された。これ以降、ボランティア活動の拠点は避難所から仮設住宅集会場へと移ることになった。第１回のボランティア派遣時から継続して実施しているのが足湯による傾聴活動である。足湯とは、たらいに張ったお湯に足を浸けてもらい、学生と住民が１体１で向き合い、住民の手をマッサージしながら傾聴する活動である。この足湯は特に独居の高齢女性には好評で、集会場には毎回多くの女性が足を運んできた。足湯活動が集会場の定番の活動として定着するに従い、活動開始から３ヶ月目の７月ごろから徐々に自らの体験を語り始める住民や、生活上の不安や悩みを口にする住民が現れた。住民側から自らの体験を語り始める人が現れたことから、災害発生時の様子や現在の暮らし向きなどについて詳しく伺う機会を作りたいと考え始めていた。時期を同じくして、仮設住宅団地内で小さなトラブルが発生したことから、自治会長自身、住民がどのような生活上の不安や悩みを抱えているのか把握したいと考えていた。そこで自治会長の

派遣回	日程	参加人数	活動内容
第１次	5月13～16日	19	足湯、住宅の片付け、海岸漂流物撤去、支援物資の仕分け
第２次	6月3～5日	10	足湯、がれき撤去
第３次	6月10～12日	13	足湯、がれき撤去
第４次	6月24～26日	10	足湯、がれき撤去、お茶会、バザー
第５次	7月１～3日	18	足湯、がれき撤去、お茶会
第6次	7月8～10日	10	足湯、がれき撤去、表札取り付け、お茶会
第7次	8月21～24日	23	足湯、がれき撤去、表札取り付け、お茶会、バザー
第8次	9月20～23日	22	足湯、がれき撤去、マリンパコンサート、バザー
第9次	10月10日	6	祭のサポート
第10次	11月18～20日	40	足湯、がれき撤去、手作り品の制作、炊き出し
第11次	12月21～23日	8	足湯、遺留品データベース作り
第12次	1月20～22日	22	足湯、がれき撤去、炊き出し、手作り品の制作
第13次	2月19～21日	24	足湯、がれき撤去、手作り品の制作、交流会
第14次	3月15～17日	41	足湯、海岸漂流物撤去、泥出し、手作り品の制作

表１ 広田地区での災害ボランティア活動実績（2011.5月～2012.3月）

* TANAKA, Junichi
北陸学院大学 人間総合学部 社会学科
環境と人間

了承を得た後、広田小学校仮設住宅および水産高校仮設住宅の2箇所 の仮設住宅団地296世帯（当時）を戸別訪問し、調査票を用いて対面記入する方法で調査を実施した。不在の場合は留置調査とし、後日調査員が回収した。現地滞在中に回収できなかった調査票については、郵送を依頼し後日回収した。回収率は296世帯中147世帯で49.6％であった。回答者は517人中277人であり53.6％であった。

2.2. 回答者の属性

2.2.1 性別

男性129名、女性139名、非回答9名であった。

2.2.2 年齢

60歳代が20.2％と最も多く、ついで70歳代19.1％、50歳代15.9％、40歳代14.1％と続く。60歳以上が全体の48％と約半数を占めている。ⁱⁱ

2.3 生活復興に要する時間

震災から8ヶ月が経過した時点での生活復興の程度について伺ったところ、3割以下と回答する比率が全体の4分の3を超えていた。また、生活復興に要する時間を伺ったところ、4～5年を要すると考える比率が36.8％と最も多く、5年以上10年未満が19.9%、10年以上要すると考える住民も8.7%いることがわかった。そのいっぽうで、仮設住宅の入居期限である2年未満と答える比率は9.4％に留まっており、多くの住民が生活復興に長期の時間を要すると考えていることがわかった。ⁱⁱⁱ

支援内容	度数
生活で失った資産の再建補助や貸付	188
地域における雇用の創出	81
相談窓口の整備と情報提供	74
災害ボランティアなどの継続的な活動支援体制づくり	67
医療・福祉サービスの正常化	59
住宅ローンなど二重ローン問題への対応	58
事業再開に必要な資金の補助や貸付	54
その他	6

表2 行政に望む支援内容

2.4 行政に望む支援

行政に望む支援としては「生活で失った資産の再建補助や貸付」が188件と群を抜いて多く、こ

の時期住民の多くが生活再建に向けた具体的な支援策がはっきりしないことに不安を感じていることがわかった。

2.5 必要な情報

「復興に関する市や国の復興計画に関する情報」「住宅再建に関する情報」「仮設住宅の入居期限など、これから先の生活情報」「復興に関する国の方針」など、これからの暮らしに通じる情報への関心が上位を占めた。次いで「義援金など被災者生活支援に関する情報」「各被災地の復旧・復興に関する情報」「生活に必要な身の回りの状況」な現在の暮らしに直結した情報への関心が高いことがわかった。

必要な情報	度数
復興に関する市や県の計画に関する情報	197
住宅再建に関する情報	194
仮設住宅の入居期限など、これから先の生活に関する情報	193
復興に関する国の方針	192
義援金など被災者生活支援に関する情報	139
各被災地の復旧・復興の状況	136
生活に必要な身の回りの情報	116
失業対策や就職に関する情報	63
工場や漁船など仕事の再開に向けた経済的支援に関する情報	61
広域避難計画に関する情報	54
病院や通院に関する情報	50
各被災地の被害の状況	49
原発事故関連の情報	48
介護に関する情報	38
不明者の捜索や発見に関する情報	37
学校の再開や転校に関する情報	22
その他	7
特にない	2

表3 必要な情報

2.6 元の場所での生活再建意向

66.8％の住民が高台移転ないしは別の安全な場所への移住を希望している。そのいっぽうで、元の場所を希望する住民は17％に留まっている。また元の場所に再建を希望するものの、めどが立たずあきらめるしかないと考えている住民も5.4％いることがわかる。

元の場所での生活再建について	%
高台に移転したい	58.1
元の場所で生活したい	9.4
別の安全な場所に移り住みたい	8.7
"高い防波堤・防潮堤を建設してもらい、元の場所に前と同じように住宅を再建したい"	7.6
元の場所に再建したいが、めどが立たず諦めるしかない	5.4
わからない	5.1
その他	1.8
無効	2.5
非回答	1.4
合計	100

表4 元の場所での生活再建について

2.7 仮設住宅の住み心地

「あまり快適でない」「快適でない」を合わせると58.8％の住民がどちらかという快適でないと感じていることがわかった。年齢別では、40歳代の76.9％が最も多く、次いで60歳代の71.4％、50歳代の62.8％と続くことがわかった。

それまでの避難所の生活と比べプライバシーなどの面での安心感が高まったと答える人がいるいっぽうで、「虫が出る」「立て付けが悪く雨漏りがする」「三軒先の子どもの声が聞こえる」「収納スペースが少ない」「収納棚の位置が高く、高齢者には届かない」「風呂場の段差が辛い」「食器棚の位置が悪い洗い物をするたびに頭をぶつける」「畳を敷きたいが、間取りの企画が合わないため、畳が入れられない」「夏はやけどをするかと思うほど壁が熱くなる」などの意見が入居後4ヶ月余りから聞こえ始めている。^{iv} 仮設住宅の住み心地に関する声の中には、阪神淡路大震災や能登半島地震など過去の災害時にも同様の不安・不満が確認されているものがあることから、過去の教訓や反省が活かされないまま仮設住宅が設置されたことがわかる。

2.8 心を開いて話すことができる人

心を開いて話すことができる人が「増えた」とする住民が11.9％いるいっぽうで、23.5％が「減った」と答えている。このうち「減った」と回答した住民を年齢別にみると、70歳代の21.0％が最も高く、次いで60歳代の19.4%、40歳代の17.7％と続くことがわかった。性別では男性41.3%、女性58.7%であり、女性に「減った」と答える住民が多いことがわかった。津波で家族や友人を失った入居者がいるいっぽうで、抽選方式による入居により、地域内の友人と疎遠になり孤立感を高めたり、震災のストレスなどから、未だ心を開いて話すことができない可能性が考えられる。仮設住宅での生活の長期化が避けられない状況にあることから、これらのシグナルを見逃すことなく適切な対応をする必要がある。

2.9 健康状態

約70％の住民が「健康である」と答えるいっぽうで、「病気がち」「持病がある」と回答する比

率が24.9％となっていることが分かった。性別による差は見られなかったが、年齢別にみると、60歳代が28.1％と最も多く、次いで70歳代21.9%、50歳代20.3%、80歳代17.2％と続くことがわかった。

2.10 食欲

食欲については「減った」と答える人が14.8％いることがわかった。年齢別では50歳代の24.3％が最も高く、次いで70歳代の18.9%、80歳代の16.2％と続くことがわかった。性別では男性39.0%、女性61.0％と、女性に食欲が減っている割合が高いことがわかった。

震災から1年未満ということもあり、震災により家族・親族、友人等を失った人の中には、それまで一緒に食事を共にした人が不在となったことによる食欲が減退するケース、支援の食事やスーパーなどで買ってくる食べ物の味が合わずに食事量が減るケースなどが確認されている。

2.11 体重

震災以前より「減った」と答える住民が34.7％いることがわかった。年齢別では70歳代の25.3％が最も高く、次いで50歳代19.8%、60歳代15.4%と続くことが分かった。性別では男性39.6％、女性60.4%と女性に体重が減少している人が多いことがわかった。

心的ストレスや疾病の悪化などで体重が減少するケースに加え、光熱費や食費を節約するために食事量や食事回数を減らしているケースがヒアリングにより確認された。仮設住宅は自力再建が前提となっていることから、使用した電気、ガス、水道の使用料は利用者に請求される。住宅ローンなどを抱えた住民や、年金生活の住民の中には、仮設退去後の暮らしの不安から、蓄えを取り崩さないよう切り詰めた生活を送っている人も少なくない。

2.12 足腰の衰え

被災前と比べて足腰が「弱くなった」と回答する人が40％を超えていることがわかった。年齢別では60歳代の26.2％が最も高く、次いで70歳代の25.5%、50歳代の17.7％と続くことがわ

かった。性別では男性44.7%、女性55.3%と女性の方が多い。さらに、仮設住宅の住み心地について、どちらかという快適でないとする住民の66.9%が足腰の弱さを実感していることがわかった。

以上から、仮設住宅の住環境が住民の足腰の衰えに何らかの影響を与えている可能性があることが示唆された。仮設住宅入居から半年あまりでここまで増加していることは看過できない。筆者のヒアリング調査では、畑仕事や買い物などの機会が減少することにより体を動かさなくなったケース、避難所や仮設住宅の中にこもりがちな生活を送るうちに足腰が弱ったケースなどがみられた。

仮設住宅は将来的な自力再建のいわばリハビリ期間とも言える重要な時期である。この間に体力を整え、精神的にも落ち着きを取り戻し、自らが持つ潜在力を高めながら自力再建へと向かっていくことが期待されるのであり、仮設住宅生活によるストレスの結果、自力復興がままならないような状況になることは避けなければならない。

3 復興に向けた社会的対応

個人レベルでの災害発生から復興に至る過程に

ついて単純化したモデルが図1である。たとえばここにxとyという2人の人物がいるとしよう。2人が居住する地域で災害が発生し、同程度の被害を受けたと仮定する。その結果x、yともに生活レベルは大きく変動する（A地点からB地点までの生活レベルの変動）。その後時間の経過とともに、生活レベルは復旧・復興へと至るが、xとyのあいだには元のレベルまで回復する時間の差、あるいは同じ時間で見た場合、復興程度に差が生じる。同レベルの被害を受けたxとyのあいだに差を生じさせる要因には年齢、収入、疾病の有無や障害の程度など社会的な要因が影響する。こうした要因が複雑に関連しあい、回復の程度に大きな差が生じる場合がある。高坂は、阪神淡路大震災被災者の生活復興過程研究において、総資産が5,000万円を下回った場合、災害後に生活が崩壊するケースから被害の階層性を指摘する（高坂、2005）。このように復興とは単純なものではなく、都市的な社会基盤とサラリーマンであることを復興における標準像に位置づけた場合、被災地で早々と復興を遂げることができる住民は一定の割合に留まり、多くは長期に及ぶ過酷な復興の道のりを歩まなければならないことになる。

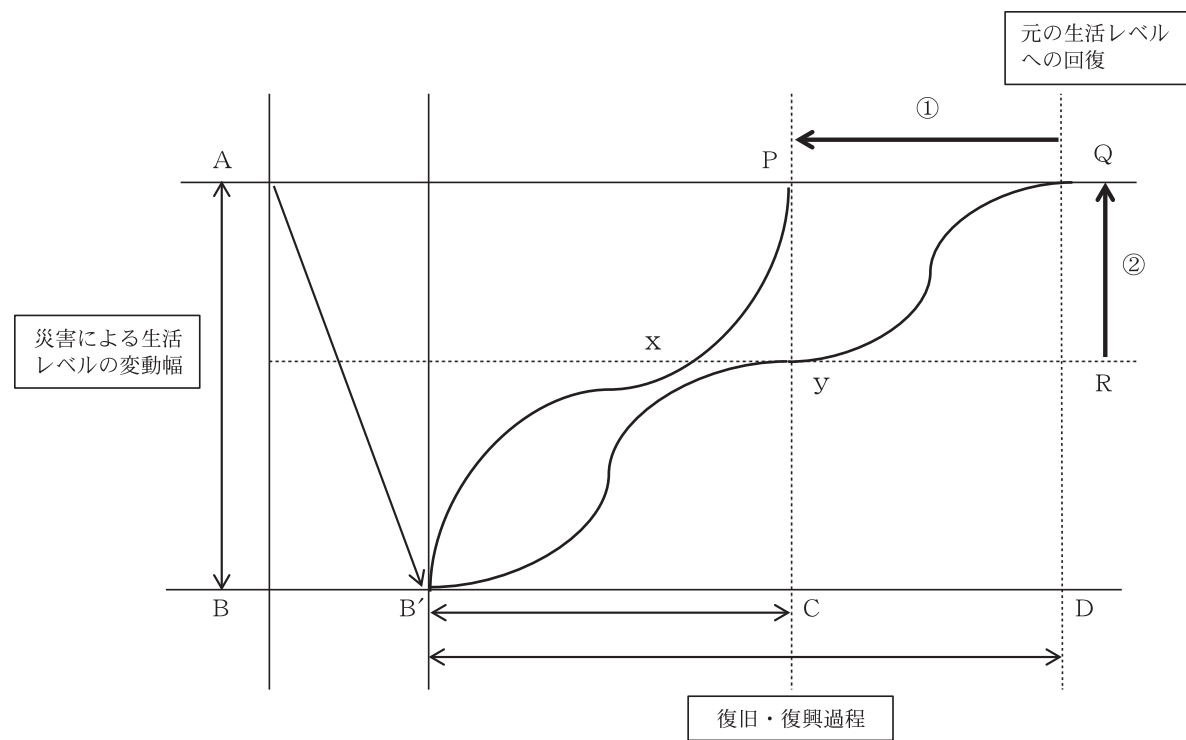


図1 災害発生～復興過程図

仮にxの辿る経過を復興の標準モデルとすれば（曲線B'-P）、yがPの時点で復興を遂げるためには、時間的にはQをPに近づける何らかの社会的な対応（①）、もしくは生活レベルの変動幅をRからQに押し上げるための社会的対応（②）が必要となる。ここで①や②に相当するものに、災害ボランティアによる活動や、心のケア、義援金、被災者生活再建支援法などが挙げられる。

高坂による被害の階層性あるいは震災からの回復の階層性は、超過疎高齢社会が到来する我が国において、今後地方や過疎地で災害が発生した場合、被害の程度次第で復興が長期化する個人や世帯が少なくないことを暗示している。東日本大震災以降、自助や共助の重要性が叫ばれている。しかし一億総中流ということばが過去のものとなり、個人・世帯レベルの生活状況が安定さを欠く中、自助には限界がある。共助についても、町内会、自治会の重要性を認めつつも、役員の高齢化、参加率の低下などから、セーフティネットとしての役割を過度に期待することには無理がある。以上から、自助と共助の潜在力を高める必要性からも、公助のレベルから人々が暮らし続ける土台としての減災社会を構築することが不可欠である。

ここまで見てきたように、東日本大震災被災地の復興は、高齢化が進行する地域においていかに住民の生命と財産を守るか、さらに高齢者が住み慣れた地で暮らし続けられる基盤をいかに構築するかということであり、超高齢社会を見据えた日本の社会基盤の根本的な見直し無しに復興はあり得ない。

4 生活の復興に向けた視点

先に2箇所の仮設住宅入居者を対象に実施した生活状況調査の結果を概観した。ここから明らかとなったのは、自治体や国の復興計画が明確に打ち出されていないため、高台移転の実効性、移転に伴う補償、住宅再建費用など先行きが不透明な状況が続き、多くの住民が将来展望を描けずにいることである。加えて、入居者に高齢者が多く、入居から5ヶ月という短期間のうちに食欲の減退や足腰の痛みなどの症状が出始めていることである。仮設住宅での生活の長期化が避けられない中、健康面や心の面でのケアが不可欠な状況にあるこ

とが伺える。

言うまでもなく、仮設住宅入居者の多くは早期の生活再建を望んでいる。しかし、高齢世帯が多く、漁業従事者の多い被災地では、住宅と同時に仕事を失った被災者も多く、収入の途絶えた中で生活再建を進めることは容易ではない。避難所と異なり仮設住宅の場合、自力再建が前提であることから、光熱費等の費用は利用者負担となる。しかし被災者によってはこれらの負担さえもが日々の暮らしに大きくのしかかってくる。その結果、生活費を切り詰めようとエアコンをスイッチを入れず、危うく熱中症になりかけたケースもあった。このように、いくら自力再建を目指そうにも、経費負担が家計を圧迫し、再建のための力が蓄えられない状況を生み出している。

以上から、仮設住宅では日を追うごとに生活困窮の度合いを増すリスクや、健康を害し、自力復興が危うくなるリスクを低減する方策が講じられなければならない。被災者の自立を促進するという観点で、一律に負担を強いるのではなく、災害の状況や被害の程度に応じ、入居から一定期間光熱費などの負担減免を講ずるなど、国による一層の被災者生活再建支援の拡充が求められる。特に住宅再建については、居住権、幸福追求権、生存権の観点から、より充実した再建支援策を打ち出す必要がある。今後少子高齢社会が進展する中であって、特定の社会属性に置かれた被災者が生活再建を達成し、それ以外の被災者が貧困化する状況が生み出されるようなことがあってはならない。

生活の復興を考える上で重要なもう一つの視点は、職と住を一体化させた支援をいかに進めるかということである。阪神淡路大震災の教訓から東日本大震災の復興においても住宅政策を重視した対応が進められてきた。その一つが高台移転の議論である。阪神淡路大震災と東日本大震災のそれぞれの被災地の産業別就業者数を比較すれば明らかのように、後者の場合、第一次産業、中でも漁業に従事する比率が高い。これは、職（仕事）と住（住まい）が一体化した暮らしを営んでいた住民が多いことを意味する。都市では職と住が分離しているケースが多い。そのため阪神淡路大震災の場合、自宅が損壊しても職場が離れていれば仕事を続けることは可能であった。しかし、漁業従

事者の場合、住まいの復興と雇用の復興を同時的に考えなければならない。高台へ移転し、海に通勤する選択肢は、漁業従事者の多くが抵抗感を持つ。ここに都市の災害とは異なる復興の難しさがある。防災の観点から考えれば、高台移転には一定の妥当性がある。しかし、奥尻島やインドネシア・アチェ州で高台移転策が進められたにもかかわらず、結果として住民が復興住宅を離れ元の居住地周辺に戻った事例が示唆するのは、当該地の住民自らがどこで暮らし、いかにしてこれから先の暮らしを自ら描くかを尊重した復興策、すなわち当事者の声や意見、自己決定の機会を尊重した復興策の必要性である。

4. 1 ニーズの個別化・複雑化・潜在化

大震災から1年半以上が経過し、復興という言葉は何のためらいなく使用されている。しかし、それは被災地の一面にしか過ぎず、それ故復興ということばが被災地の実像を見えにくくしている事実注意到注意を払う必要がある。大量のがれきが街を覆い尽くし、無数の漂流物が海岸線に打ち上げられていた震災直後であれば、現場を訪れた人間であれば自分が何をしなければならないかは、いちいち指示されなくても理解できた。確かに大部分のがれきが撤去され、仮設店舗が営業を再開する光景を目にすると、現場のニーズは減っているかのように思いがちであるが、被災地には未だ復旧にさえ至っていない場所は数多く存在する。加えて、ニーズそれ自体が質を変えて存在している。それは、被災された住民の心身の問題であり、可視化が容易でないことに加え、被災の程度によって個別化、多様化、複雑化している。

津波による直接的な被害に加え、年齢、疾病・障害の有無、仕事の有無などにより、被害の深さは何倍も大きくなる場合がある。その結果、被災住民の中には、これから先の生活を自らの力で描けなくなる者も出てくる。そのいっぽうで、被害程度の低い人から生活再建を果たし仮設住宅を後にする。石巻市では、すでに仮設住宅と並ぶように再建された新しい住宅が建ち並ぶ光景を目にする。このように、復興への足踏みを始めた人と、未だそのレベルに至れない人との間の格差が拡大しているのが被災地のもう一つの現実である。

4. 2 専門職の疲弊

被災地では1年半が経過する中、地元の医師、看護師、教員などの専門職や行政職員の心身の疲労感が増大している。たとえば陸前高田市役所では、今回の大津波で68人の職員を失った。スタッフが大幅に不足し、資料等が手元にない中で、通常業務に加え震災対応に追われた。そのため、被災した職員の中には、仕事と家庭両面からの過度なストレスから体調を崩したり、職務の遂行が困難になる者も出ている。被災地にはいまだ多くの課題が山積している。1つひとつの課題を解決し復興へと至るには相当の年月を要するだろう。それゆえ、住民を支える側に立つ医師、看護師、教師、行政職員などが心身ともに安定した状態で職務遂行できるよう、中長期的支援連携体制づくりが必要である。

5 減災社会に向けて

減災とは災害リスクをゼロにすることはできないという前提に立ち、可能な限り被害を最小化するという考え方である。たとえば首都直下地震の場合、建物倒壊および火災による死者数の減少を目標とした被害想定と減災対策が講じられている。しかし、塩崎（2009）が指摘するように、災害による直接的な対応については十分な検討がなされているものの、復旧・復興段階の対応、つまり災害によって生き残った人々が暮らし続けるための視点については、前述の地震災害に係る災害対策大綱にも具体的な内容は見出せない。このことは、東日本大震災復興構想会議（以下、復興構想会議）が平成23年6月25日に出した「復興への提言」の中で明記した復興構想7原則において、「被災者」という文言が一度も登場しないことにも現れている。復興構想に通底する7つの原則において、被災地経済社会の再生や日本経済の再生については触れているものの、当該地住民の生活の再建についての直接的な言及が見当たらない。被災者の生活の再建と復興こそが第一に取り組まなければならない点であることは論を待たない。しかし、復興構想会議が掲げた原則から読み取れるのは、被災者の生活の再建と復興よりも経済の復興、日本の再生に重きを置いた災害復興であり、生き残った被災者がいかにして生活復興を遂げる

かについての視点が乏しい。

これに対し、岩手県が平成23年4月打ち出した「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」では、基本方針を貫く2つの原則のひとつに「被災者の人間らし「暮らし」、「学び」、「仕事」を確保し、一人ひとりの幸福追求権を保証する」ことが明記されており、高く評価できるものである。この原則は、日本国憲法第13条の幸福追求権および同第25条の生存権および基本的人権の保障に通じるものであり、関東大震災からの復興の理念として福田徳三が掲げた「人間の復興」が、基本方針を貫く原則とするものに他ならない。「人間の復興」とは、あらゆる人の「住み続ける権利」（井上、2012）を保障するものであり、それは当該地の生活者の目線で当該者自らが選択し、決定する過程に見出される安心して住み続けられる地域社会の土台となる考え方である。

減災とは災害による直接的な被害を最小化することに加え、災害で生き延びた人々が、その後も暮らし続けられるような対策と視点が盛り込まなければならない。社会的属性や居住する場所の違いなどによって被害の深刻さが異なり、それが個人や世帯レベルの復興格差となって現れることのないよう、復興の格差を生み出す社会的側面に目を向けその要因を減らす必要がある。減災社会とは「すべての人が同じ価値をもち、一人ひとりが違い・個性をもった唯一絶対（つまり、とってかわれない）の存在」（井上、2012:83）であることを前提とし、万が一災害を被ったとしても、だれもが暮らし続けることのできる生活を保障する社会的な基盤づくりに他ならない。

災害は平等である。しかし被害は不平等に現れる。被災された当事者の属性によって被害の状況は幾重にも悪化する場合がある。加えて仕事、家、家族を失ったその後の生活復興の状況には大きな差が生じる。避難所においても全ての人が等しく避難生活が営めたわけではない。避難所に居場所がなく、クルマの中や被災した住宅の一部での生活を選択せざるを得ない状況にあった障がい者世帯があった。妊産婦や女性の避難者に対する配慮が十分でなく、ストレスを抱え込むケースもあった。また大震災震災後に生活保護申請を行った世帯を概観すると、高齢世帯、傷病・障がい者世帯、

母子世帯がその半数近くを占めている。このことは、平時の段階から福祉政策が十分ではないため、いざ災害が起こった場合、真っ先に生活上の困難が増幅される個人や世帯がいることを示している。それゆえ「災害時要援護者」についても、防災の範疇に限定して捉えるのではなく、平時の段階から課題を洗い出しこれを解決するところに減災は具現化される。減災社会とは、すなわち平時の課題を克服すべく社会全体が努力するその先に見出される社会である。我々は東日本大震災から重要な教訓を得た。「人間の復興」「住み続ける権利」の観点に立った議論を進めることで減災社会は具現化するのではないか。

〈引用文献・参考文献〉

井上英夫(2012)『住み続ける権利』新日本出版社
震災関連死に関する検討会(2012)『東日本大震災における震災関連死に関する報告』
高坂健次(2006)「進む階層化社会のなかで「被害の階層性」は克服できるか」『論～被災からの再生～』関西学院大学災害復興研究所編, pp.65-81.
田中純一(2012)『岩手県陸前高田市広田地区仮設住宅住民調査結果概要版』金沢大学重点戦略経費調査報告書
陸前高田市(2011)『陸前高田市震災復興計画』
陸前高田市(2012)『陸前高田市仮設住宅等入居者「健康・生活調査」結果報告書』
陸前高田市(2012)『陸前高田市災害公営住宅供給基本方針』
福田徳三(2012)『復興経済の原理及若干問題』,関西学院大学出版会(復刻版)
宮入興一(2012)「成長・開発型復興から人間と絆の復興へ」『世界2011.8月号』岩波書店, pp.43-54.

〈注〉

- ⁱ たとえば宮城県女川町では最後の住民が入居したのは、震災から約9ヶ月後の2011年11月であった。
- ⁱⁱ 陸前高田市による8つの仮設住宅町（横田町、気仙町、広田町、高田町、小友町、竹駒町、米崎町、矢作町）別の健康・生活調査結果を見ると、60歳以上の仮設住宅入居者比率は39.6%であり、中でも広田町は47.6%と高齢者の比率がもっとも高い地区であった（陸前高田市、平成24年6月）。
- ⁱⁱⁱ 陸前高田市が2011年12月に発表した同市震災復興計

画によれば、復興に向けた計画期間は平成23年度から30年度までの8年間とし、本格復興に向けて第1期を復興基盤整備期（平成23年度～平成25年度）、第2期を復興展開期（平成26年度～平成30年度）に区分し計画の推進を図っていく。

- iv 今回の調査では33.9%が「まあ快適」と答えている。しかし、これについてはそれまでの避難所生活と比べればまだましだという意味で遠慮がちに回答しており、実際には多くの住民が仮設住宅の生活環境に不便を感じていると考えるほうがよいのではないだろうか。
- v 福田によれば「人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会（此を称して営生の機会という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」。(福田、2012)
- vi 井上の考える住み続けられる権利の構造は「「居住・移転の自由」を土台としながら、生命権（日本国憲法第13条）、生存権（同第25条）や労働権（同第27条）、あるいは教育を受ける権利（同第26条）、労働基本権（同第28条）、さらには財産権（同第29条）などを含め、人間らしく生きるための人権として立体的に構想されるべき」ものとして描かれている(井上、2012:24,132-137)。